Naciones Unidas S/2004/140



Consejo de Seguridad

Distr. general
23 de febrero de 2004
Español
Original: inglés

Carta de fecha 23 de febrero de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

En cumplimiento de una petición del Consejo de Gobierno del Iraq y de la Autoridad Provisional de la Coalición, envié una misión de determinación de hechos al Iraq del 6 al 13 de febrero de 2004. Esta misión estuvo a cargo de mi Asesor Especial, el Sr. Lakhdar Brahimi.

Me complace adjuntar una copia del informe sobre las conclusiones y recomendaciones de la misión, que respaldo plenamente (véase el anexo).

De acuerdo con su mandato, la misión debía:

- Evaluar la viabilidad de celebrar elecciones directas antes del 30 de junio de 2004;
- Determinar el calendario y las condiciones necesarios para celebrar elecciones dignas de crédito de conformidad con los principios y prácticas de las Naciones Unidas;
- Determinar si había otras opciones para representar la voluntad del pueblo iraquí cumpliendo el calendario establecido en el Acuerdo del 15 de noviembre, que fueran aceptables para todas las partes y que garantizaran un mecanismo transparente e inclusivo.

Creo que el envío de la misión de determinación de hechos contribuyó a que surgiera entre los iraquíes un amplio grado de acuerdo sobre la necesidad de celebrar elecciones nacionales directas, que se prepararían y tendrían lugar en condiciones técnicas, políticas y de seguridad óptimas. No obstante, quedan pendientes varias cuestiones importantes, entre ellas, la elección de un mecanismo de transición que goce del más amplio apoyo entre los electores iraquíes y determinar el modo de poner en funcionamiento dicho mecanismo.

Es evidente que será necesario seguir trabajando para abordar plenamente todas las cuestiones de manera de servir en la mejor forma posible a los intereses del pueblo iraquí. Espero que podamos aprovechar las bases que se han sentado y profundizar el diálogo con los iraquíes para encontrar el mejor modo de seguir adelante. Las Naciones Unidas siguen plenamente comprometidas en su tarea de colaborar con el pueblo iraquí para completar el proceso de recuperación y democratización.

El informe de la misión de determinación de hechos es por sí mismo suficientemente explícito. Sin embargo, desearía aprovechar esta oportunidad para volver a

04-24603 (S) 220204 230204

recalcar que para que las Naciones Unidas puedan actuar con éxito en el Iraq previamente es indispensable que cuenten con el apoyo sin ambigüedades de un Consejo de Seguridad unido y que se establezcan condiciones para un entorno seguro. La devolución de la soberanía del Iraq a los iraquíes ofrece al Consejo la oportunidad de forjar el consenso sobre los dos aspectos.

(*Firmado*) Kofi A. **Annan**

Anexo

La transición política en el Iraq: informe de la misión de determinación de hechos

Índice

I. Introducción

1. El Secretario General envió al Iraq una misión de determinación de hechos que visitó el país del 6 al 13 de febrero de 2004. Adoptó esa iniciativa tras la reunión que celebró en Nueva York el 19 de enero de 2004 con el Consejo de Gobierno del Iraq y la Autoridad Provisional de la Coalición y atendiendo a las peticiones de ambas partes y de muchas organizaciones y personas destacadas del Iraq, incluso del Ayatollah Ali Sistani, prominente clérigo chiíta.

2. La misión de determinación de hechos estuvo dirigida por el Secretario General Adjunto Lakhdar Brahimi, Asesor Especial del Secretario General, y estuvo compuesta por siete miembros, entre ellos expertos electorales del Departamento de Asuntos Políticos (véase el apéndice I).

3. Durante su visita al Iraq, la misión se reunió con un gran número de iraquíes, incluso dirigentes políticos (tanto los representados en el Consejo de Gobierno como los que actualmente no participan en el proceso político), líderes religiosos, líderes tribales, organizaciones no gubernamentales, grupos de mujeres, asociaciones de profesionales, organizaciones de derechos humanos, periodistas y miembros del sector académico. También se reunió con el Consejo de Gobierno, el Embajador Paul Bremer, Administrador de la Autoridad Provisional de la Coalición, y Sir Jeremy Greenstock, Representante Especial del Reino Unido para el Iraq. En Ammán, la misión se reunió con el Sr. Ross Mountain, Representante Especial del Secretario General, y con algunos miembros de su equipo. Una delegación de las Naciones Unidas, integrada por el Embajador Brahimi, el Sr. Ross Mountain y el Sr. Jamal Benomar, también asistió a la reunión de ministros de relaciones exteriores de países vecinos del Iraq (Kuwait, 14 y 15 de febrero de 2004).

4. La misión de las Naciones Unidas deja constancia de su agradecimiento por la cordial bienvenida que le brindaron todos los iraquíes, así como por su buena disposición a reunirse con el equipo y por el tiempo que dedicaron a examinar ideas y opciones sobre la mejor manera de lograr que el Iraq siga adelante. La misión quiere también agradecer al Consejo de Gobierno y a la Autoridad Provisional de la Coalición la hospitalidad y el apoyo que prestaron para el transporte, el alojamiento y la seguridad.

5. Los problemas de seguridad no permitieron que la misión viajase fuera de Bagdad tanto como hubiera deseado. Ciertamente, debido a las mismas razones de seguridad, aun en la capital fue difícil ponerse en contacto con los iraquíes y organizar reuniones con ellos. No obstante, el equipo de la misión pudo recoger las opiniones de una amplia gama de iraquíes. Por su parte, el componente técnico de la misión pudo celebrar amplias conversaciones con grupos de expertos, académicos y miembros de partidos políticos iraquíes que habían estudiado la viabilidad de la celebración de elecciones en las circunstancias actuales.

6. Basándose en esas amplias deliberaciones, la misión pudo formarse una idea del entorno político y de la evolución política reciente en relación con el debate en curso sobre la gestión pública durante la transición y una opinión sobre las cuestiones concretas que se le pidió que estudiara. En todos los sectores políticos y sociales hubo acuerdo casi unánime en que las Naciones Unidas debían actuar como facilitadoras del proceso, prestando asistencia técnica cuando fuese necesario y ayudando también a establecer un consenso sobre las diversas cuestiones que se debaten.

II. La situación actual en el Iraq

7. Los dos devastadores ataques contra la policía y las fuerzas de seguridad iraquíes que coincidieron con nuestra visita demostraron que la insurgencia sigue amenazando la seguridad de todos los iraquíes. Poco se sabe acerca de los autores de esos ataques, pero al parecer están decididos a perturbar cualquier plan de reconstruir un Iraq estable y pacífico. No obstante, se están observando los primeros pasos de actividad política de los partidos, lo que dará lugar a una nueva dinámica entre las elites políticas y los grupos comunitarios. Es evidente que la situación de seguridad está inseparablemente vinculada con la evolución política..

8. Hay muchas indicaciones de una creciente fragmentación de la clase política. El sectarismo se está afianzando y la política intercomunitaria se está polarizando más, todo eso en el marco de un proceso político que sigue limitado a unos pocos participantes con credibilidad variable. Esa competencia entre las elites tiene lugar en un entorno de desempleo generalizado, especialmente entre una gran población de hombres jóvenes. Muchos entrevistados también se refirieron a un aumento de la desilusión y el enojo. No obstante, es mucho lo que está en juego y el Iraq es un lugar dinámico y lleno de ideas y argumentos políticos. Recibimos de los iraquíes numerosas propuestas e ideas que van desde el restablecimiento de la monarquía como solución a la crisis, la celebración de una conferencia de jefes tribales para formar un gobierno y la organización de una conferencia nacional o una mesa redonda para concertar un acuerdo entre los principales agentes hasta el establecimiento de un gobierno de transición con poderes limitados formado por tecnócratas.

9. No obstante, la situación actual conlleva también un gran sentido histórico. En la comunidad sunita y entre la elite secular existe la impresión de que están siendo testigos de un cambio decisivo en el equilibrio de poderes en el que resultarán perdedores en las nuevas estructuras políticas que se están estableciendo. Muchos chiítas se sienten obligados a evitar lo que ocurrió en 1922, considerado por ellos el comienzo de su pérdida de poder y de su persecución. Están decididos a corregir eso y a lograr la emancipación política de la comunidad chiíta. Algunos miembros de la comunidad kurda son conscientes de que han obtenido mucho desde principios del decenio de 1980 y después de la primera guerra del Golfo, pero temen que las nuevas disposiciones signifiquen la pérdida de lo que tienen ahora. Al mismo tiempo, los grupos minoritarios consideran que un sistema mayoritario los pondrá en gran desventaja y los grupos de mujeres temen que los progresos alcanzados durante los regímenes seculares del pasado estén amenazados en un nuevo sistema dominado por partidos de base religiosa. Un ejemplo de eso es la decisión del Consejo de Gobierno del Iraq, de diciembre de 2003, de derogar el Código Civil y colocar la ley de la familia bajo la jurisdicción religiosa. Esa decisión no se ha convertido en ley, pero las mujeres la consideran una ominosa indicación de lo que podría seguir.

10. Esos acontecimientos están creando simultáneamente expectativas, temores, tirantez y desconfianza. Hay razones para esperar que la dinámica política del Iraq genere un impulso hacia el establecimiento del consenso sobre un nuevo sistema de gobierno abierto a la participación de todos que satisfaga las aspiraciones de emancipación y potenciación política, al mismo tiempo que ofrezca salvaguardias contra la política mayoritaria y proteja los derechos de las minorías y otros grupos de identidad dentro de una entidad nacional. No obstante, a menos que todos los agentes, tanto los iraquíes como los no iraquíes, aborden con urgencia los problemas más apremiantes, especialmente la situación de seguridad, las tensiones subyacentes

podrían exacerbar las posibilidades de que se produzcan actos de lucha civil y la violencia. Es necesario que todos se empeñen en impedir la intensificación de la violencia intercomunitaria y contribuir al lento y arduo proceso de establecer la confianza y el impulso para una cooperación continua.

III. El Acuerdo del 15 de noviembre y el proceso de transición en la gestión pública

11. La situación política en el Iraq ha llegado a otra encrucijada. El 15 de noviembre de 2003 la Autoridad Provisional de la Coalición y el Consejo de Gobierno firmaron un Acuerdo sobre el proceso político para acelerar la transferencia de soberanía de la Autoridad Provisional de la Coalición a una administración iraquí antes del fin de junio de 2004. El marco de la realización de la misión de las Naciones Unidas de determinación de hechos fue la evolución política derivada de ese Acuerdo.

12. En el Acuerdo de 15 de noviembre se establecieron las condiciones para la disolución de la Autoridad Provisional de la Coalición de modo que una nueva asamblea de transición y un gobierno provisional asumieran el poder. No obstante, importantes figuras iraquíes, incluso muchos miembros del propio Consejo de Gobierno, y varios grupos políticos y religiosos se opusieron al proceso de colegios electorales (*caucus*) sugerido como base para la elección de la asamblea de transición. Muchas personas, incluso el Ayatollah Sistani, pidieron elecciones generales directas y afirmaron que se podía organizar una elección con credibilidad razonable para antes del 30 de junio de 2004.

13. Aunque muchos iraquíes han puesto en duda la legitimidad y la legalidad del Acuerdo del 15 de noviembre, cabe señalar que la mayor parte de los iraquíes consultados por la misión destacaron que el Acuerdo satisface los deseos del pueblo iraquí de que haya un transición rápida hacia un gobierno provisional, el restablecimiento de la soberanía del Iraq y la disolución de la Autoridad Provisional de la Coalición. Se han formulado enérgicas reservas acerca de algunas disposiciones del Acuerdo, pero el debate se ha polarizado en torno a la cuestión de las elecciones y se ha creado una gran tirantez que hay que resolver antes de poder realizar un debate significativo sobre las muy importantes cuestiones de fondo todavía pendientes.

14. Entre ellas figuran cuestiones tales como lo que debe contener la ley orgánica que se está redactando, qué instituciones deben establecerse durante el período de transición, qué tipo de federalismo debe adoptarse y en qué momento, qué facultades deberá tener el gobierno provisional después del 30 de junio de 2004, cuál debe ser la relación entre la asamblea nacional prevista en el Acuerdo y la asamblea constituyente que se ha de elegir en marzo de 2005, cuál sería el estatuto de las fuerzas de la coalición después del 30 de junio de 2004. He ahí sólo unos cuantos de los muchos interrogantes que sólo podrán resolverse cuándo se adopte una decisión sobre las elecciones.

15. No obstante, el Acuerdo incluye detalles concretos que estipulan disposiciones básicas de la ley orgánica y obligan a los futuros legisladores. Concretamente, el Consejo de Gobierno deberá redactar la ley orgánica en estrecha consulta con la Autoridad Provisional de la Coalición. Según el Acuerdo del 15 de noviembre, la ley orgánica deberá incluir el ámbito y la estructura de la administración soberana de transición del Iraq, y lo convenido por el Consejo de Gobierno y la Autoridad Provi-

sional de la Coalición no puede enmendarse. La ley orgánica determinará también los órganos de la estructura nacional, el proceso para la selección de los miembros de esos órganos y los criterios para escoger a los candidatos, entre quienes pueden figurar miembros del Consejo de Gobierno. De hecho, el Consejo de Gobierno y la Autoridad Provisional de la Coalición elaborarán y aprobarán un proyecto de constitución provisional. Algunos iraquíes señalaron que el Consejo de Gobierno estará facultado para determinar la estructura de los órganos políticos nacionales, lo que crearía un claro conflicto de intereses si los miembros del Consejo de Gobierno establecieran criterios para su propia participación en esas instituciones futuras.

16. Además, el Acuerdo se refiere a un Estado federal iraquí, a la separación y la determinación de los poderes ejercidos por las entidades centrales y locales, a una declaración de derechos en que también se hace referencia a la legislatura, a un mecanismo de revisión judicial y a una fecha de expiración. Se trata de cuestiones que no han sido debatidas y convenidas por el pueblo iraquí ni por sus representantes elegidos. Pese a que en el Acuerdo se determina que el calendario será establecido en la ley orgánica, en él se fijan ya fechas clave del proceso: la aprobación de la ley orgánica a más tardar el 28 de febrero de 2004, las elecciones para la asamblea de transición a más tardar el 31 de mayo de 2004, el reconocimiento de esa asamblea y la disolución de la Autoridad Provisional de la Coalición a más tardar el 30 de junio de 2004, las elecciones para la convención constitucional a más tardar el 15 de marzo de 2005 y un plazo hasta el 31 de diciembre de 2005 para las elecciones para un gobierno nacional.

17. El Acuerdo contiene también una sección sobre disposiciones de seguridad no determinadas que conceden “amplia latitud” a las fuerzas de la coalición para que se encarguen de la seguridad. Más importante aún, obliga a un futuro gobierno provisional al cumplimiento de acuerdos aún desconocidos entre la Autoridad Provisional de la Coalición y el Consejo de Gobierno. Muchos iraquíes entrevistados durante la misión recalcaron que sólo un legítimo gobierno de transición o elegido deberá concertar con la coalición acuerdos bilaterales de seguridad. Consideran que cualquier otra cosa sería ilegítima y daría la impresión de que el proceso de concertación de acuerdos de seguridad no sería transparente ni responsable.

18. En el Acuerdo se presta considerable atención a una asamblea nacional de transición, es decir una legislatura, a la que se transferiría la soberanía del Iraq. En cuanto al gobierno provisional, los miembros de la asamblea nacional elegirían una rama ejecutiva y nombrarán a los ministros. No hay detalles sobre el proceso de selección del jefe de esa autoridad ejecutiva ni sobre su mandato. No habrá elección directa para esa asamblea nacional de transición. Los miembros serán elegidos por un colegio electoral provincial para representar a la provincia según su porcentaje de población. La selección de candidatos para el colegio electoral será organizada y aprobada por comités organizadores formados por personas designadas por el Consejo de Gobierno y los consejos provinciales y locales.

19. Los iraquíes opuestos a ese plan objetaron que todos los consejos provinciales y locales eran creados y apoyados por los comandantes militares de la Coalición y que, si bien estaba prevista la disolución del Consejo de Gobierno, sus miembros podrían ser elegidos para la asamblea aunque ellos mismos establecían los criterios de elección. Muchos interlocutores iraquíes advirtieron que, según el Acuerdo, en marzo de 2005 estarían funcionando simultáneamente dos asambleas: una asamblea

legislativa nacional "escogida" y una asamblea constituyente elegida, lo que podría crear la posibilidad de pugna política.

20. Cabe recordar que el atolladero político actual se originó en junio de 2003 con la controversia sobre el proceso mediante el cual una convención constituyente "escogida" por la Autoridad Provisional de la Coalición redactaría la constitución del país, lo que condujo a que el Ayatollah Sistani dictaminara en una *fatwa* que la constitución del país debía ser redactada por una asamblea constituyente elegida.

IV. Principales observaciones

21. Como ya se mencionó, la cuestión de escoger entre elecciones directas y el proceso de colegios electorales prescrito por el Acuerdo se encuentra en un punto muerto. Al fin de las largas deliberaciones, tanto políticas como técnicas, celebradas en el Iraq por la misión estaba surgiendo un consenso en el sentido de que sería sumamente difícil y tal vez hasta peligroso tratar de organizar elecciones generales antes del 30 de junio de 2004. También había consenso en que el sistema de colegios electorales en su concepción actual no era una opción viable. La propia Autoridad Provisional de la Coalición aceptó que no sería práctico ensayar y aplicar ese sistema, que es totalmente ajeno a los iraquíes. Es necesario desarrollar y estudiar otras opciones, pero eso sólo pueden hacerlo los propios iraquíes mediante el diálogo y el establecimiento de consenso.

22. Ciertamente, nadie niega la importancia de las elecciones. En primer lugar, el derecho de cada uno a participar en el gobierno de su país es un derecho humano básico proclamado y garantizado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y reconocido en muchos otros tratados y declaraciones. Los países y los pueblos de todo el mundo han reconocido que las elecciones libres y limpias son un hito importante en el proceso de democratización y una manera importante de que el pueblo exprese su voluntad, lo que constituye la base misma de la autoridad gubernamental.

23. En segundo lugar, todos los iraquíes convienen en que las elecciones son un paso importante en el largo camino hacia el establecimiento de un gobierno democrático basado en el imperio de la ley. Las elecciones por sí mismas no constituyen democracia y no son un fin sino un paso, ciertamente importante y fundamental, en el camino hacia un Iraq pacífico, estable y unido. Se ha debatido mucho el establecimiento de una asamblea legislativa provisional. De hecho, muchos iraquíes se han preguntado si una asamblea legislativa es siquiera necesaria durante un corto período de transición y si no sería más sencillo y efectivo fomentar un consenso sobre el establecimiento de un gobierno provisional con poderes claros y limitados para preparar al país para elecciones libres y limpias y administrarlo en el período de transición, y sobre el proceso para establecer ese gobierno.

24. Como se indica en el informe técnico detallado que figura en el apéndice II del presente informe, para celebrar elecciones se requiere un mínimo de unos ocho meses **después** de establecido el marco jurídico. Si la labor se iniciara inmediatamente y el consenso político requerido se alcanzara con bastante rapidez, sería posible celebrar elecciones antes del fin de 2004. En vista de eso, ¿sería necesario elegir una asamblea constituyente dos o tres meses después? La mayor parte de los iraquíes que se entrevistaron con la misión estaban convencidos de que una sola asamblea

serviría muy bien como asamblea legislativa y asamblea constituyente. Eso no afectaría el plazo establecido para la preparación de la constitución.

25. Numerosos interlocutores expresaron la necesidad de desarrollar nuevas ideas acerca de un proceso de transición más inclusivo y transparente para el establecimiento de un gobierno provisional de unidad nacional. En ese contexto, muchos iraquíes recalcaron además que lo que se necesita es un gobierno de base amplia y que no se base en cupos, y que lo ideal sería que estuviese compuesto principalmente por tecnócratas competentes.

26. Circulan muchas otras ideas. Se ha sugerido que se prorrogue el actual Consejo de Gobierno para que sirva de administración provisional entre el 30 de junio de 2004 y las elecciones nacionales, o que se lo amplíe (150 a 200 miembros) para que actúe como órgano legislativo de transición que elegiría al gobierno provisional. Algunos iraquíes instaron a las Naciones Unidas a considerar seriamente la idea de celebrar una conferencia nacional, que está surgiendo en el Iraq entre respetables figuras iraquíes que consideran que, invitando a delegados de todos los sectores de la sociedad iraquí, una conferencia nacional constituiría un medio más legítimo de establecer un gobierno de transición. Reconocieron que no sería plenamente democrática pero que, en todo caso, sería inclusiva y participatoria. Habría que elaborar criterios y reglamentos acerca de los participantes, pero en una conferencia nacional normalmente participa todo tipo de grupos políticos y sociales y el trabajo se basa en la transparencia democrática. En la conferencia se establecería un conjunto de principios reguladores del período de transición (**no** una constitución) y se llegaría a un acuerdo sobre un gobierno provisional de unidad nacional.

27. Otros consideraron que una conferencia nacional podría servir de foro para enmendar y aprobar el proyecto de ley orgánica. Dependiendo de su reglamento y de la forma en que funcione, algunas personas indicaron que era concebible que la conferencia pudiera transformarse posteriormente en una asamblea nacional provisional. Varios iraquíes sugirieron que las Naciones Unidas podían facilitar el proceso de establecimiento de consenso conducente a un acuerdo sobre una conferencia nacional y podrían luego convocarla.

28. Otros preferían un foro o mesa redonda más pequeño en que participasen los principales grupos políticos, profesionales, religiosos y otros grupos de identidad representativos de todos los diversos sectores de la sociedad iraquí a fin de alcanzar un consenso sobre el establecimiento de una autoridad provisional para que administrase el proceso de transición después del 30 de junio de 2004, con especial hincapié en los procesos electoral y constitucional. Según esa opinión, una mesa redonda podría producir acuerdos provisionales dignos de crédito que afirmasen la protección de los derechos humanos y un proceso constitucional de participación general.

29. Muchos iraquíes recalcaron la necesidad urgente de poner en marcha nuevas iniciativas para restablecer la confianza, promover la inclusión y explorar nuevas opciones. Otros iraquíes afirmaron que la manera de salir del atolladero era que las Naciones Unidas, trabajando en asociación con los iraquíes, la Autoridad Provisional de la Coalición y los vecinos del Iraq, ayudasen a los iraquíes a establecer un consenso sobre un marco político que produjese una “hoja de ruta” para la gestión pública durante la transición y prestasen asistencia para el establecimiento del gobierno de transición, y llevar así el proceso a buen término.

V. El proceso electoral

30. El análisis del proceso electoral y los detalles de éste se exponen exhaustivamente en el estudio técnico elaborado por los miembros de la misión de las Naciones Unidas encargados de la asistencia electoral (véase el apéndice II).

31. En las democracias consolidadas, la duración de un proceso electoral puede calcularse con rapidez dado que ya se cuenta con la mayoría de los marcos jurídicos e institucionales. Al existir un mecanismo en el que las reglas del juego están bien definidas y han sido acordadas por todos los interesados, sólo es necesario prestar un ligero apoyo para perfeccionar el sistema ya existente antes de poner en marcha un proceso electoral con plazos bastante precisos.

32. No obstante, en situaciones de transición es necesario crear un proceso electoral a partir de cero, estableciendo todos los elementos necesarios que permitan preparar y realizar dicho proceso. No es fácil calcular el tiempo que se necesitará para establecer esas condiciones previas, en particular las relativas al consenso político. Por ello, el tiempo aproximado que se necesitará para organizar elecciones de transición sólo puede calcularse a partir del momento en que se cumplan tres condiciones principales: a) la existencia de un marco jurídico; b) la existencia de un marco institucional; y c) la disponibilidad de los recursos necesarios.

33. En el Iraq, no se da ninguna de estas condiciones y hay un considerable desacuerdo acerca de la mayoría de los aspectos fundamentales. De hecho, la misión se encontró con que la mayor parte del debate se centraba en aspectos operacionales, como los padrones electorales, y se dejaba a un lado el marco jurídico, político y de seguridad sin el que no pueden celebrarse elecciones.

34. El calendario electoral depende necesariamente del tipo de elecciones elegido: unas elecciones en un distrito electoral único (nacional) siguiendo un sistema de representación proporcional con listas de partidos serían más fáciles (y más rápidas) de organizar que unas elecciones que utilicen un sistema de circunscripciones uninominales con gran número de circunscripciones en que se elija un candidato único por circunscripción. La cuestión del registro electoral es delicada y la opción que se elija para la elaboración de un padrón electoral fiable afectará a la duración del proceso.

35. Para elaborar un registro electoral fiable, pueden adoptarse diversas opciones. Históricamente las listas de electores en el Iraq se han elaborado a partir de los censos demográficos. Esta opción no es viable ya que se calcula que la realización de un censo completo demoraría hasta cinco años, incluido el tiempo de preparación. Además, la distribución de los centros de votación con arreglo a esta modalidad plantea problemas graves. Las otras dos opciones son: preparar un padrón electoral específico (probablemente la opción preferida) o elaborar los padrones a partir de las bases de datos existentes (como la base de datos de la distribución pública ("tarjetas de racionamiento")). No obstante, es importante señalar que, en ambos casos, pero especialmente en este último, es indispensable que transcurra un período de validación social, es decir, un período en que se publiquen los datos iniciales y se realicen las correcciones necesarias.

36. Como se ha dicho, puede hacerse una estimación general tomando como base experiencias anteriores y considerando los procedimientos habituales que es preciso seguir para la elección de un órgano representativo. Entre las etapas necesarias para

preparar el proceso estarían la definición de todos los procedimientos electorales y la preparación de los manuales procesales correspondientes; la inscripción de los partidos políticos y/o de los candidatos; una normativa que regule la financiación política; una normativa que regule la campaña electoral, la acreditación de observadores electorales, la puesta en marcha de actividades de información pública y formación de los votantes, la adquisición y organización de material electoral (para las distintas operaciones electorales), la elaboración de mapas electorales y la elección de los emplazamientos y funciones de las mesas electorales, y la preparación logística para la celebración de las votaciones y el escrutinio de los resultados. Además, si se decide permitir que los iraquíes que se encuentran en el extranjero se inscriban en el padrón electoral y voten, será necesario elaborar el marco normativo y establecer un plan general de operaciones para las votaciones que se realicen fuera del país.

37. En países con condiciones y características similares a las del Iraq, cabe decir que el plazo mínimo para preparar unas elecciones de transición dignas de crédito sería de, al menos, ocho meses a partir del momento en que se reúnan las tres condiciones mencionadas anteriormente. Es decir, una vez que se haya elaborado un marco jurídico con los acuerdos políticos, se haya creado un órgano funcional de gestión electoral y se disponga de los recursos necesarios. Si se prevé que las elecciones se celebren en enero de 2005, sería necesario que los acuerdos básicos esenciales de la ley electoral estuvieran listos en mayo de 2004.

38. Un requisito previo para la celebración de elecciones libres y limpias en el Iraq es la existencia de un entorno de mayor seguridad. La falta de seguridad podría dar lugar a perturbaciones importantes que socaven la gestión de las elecciones, alteren el calendario establecido y pongan en entredicho la credibilidad general del proceso. Igualmente importante es contar con un entorno que permita el respeto de los derechos civiles y políticos de los candidatos, los partidos y los votantes, asegure la celebración de campañas electorales libres así como la libertad de elección, y garantice la libertad de expresión, opinión, información, reunión, circulación y formación de asociaciones durante las elecciones. Si bien los contextos de la transición no son siempre los más favorables para la celebración de elecciones dignas de crédito, deben garantizarse condiciones mínimas que permitan el éxito de un proceso cuyos resultados sean aceptados por todas las partes. Por tanto, la seguridad es un factor principal condicionante para garantizar la legitimidad del proceso. Las circunstancias actuales, que provocan el temor y la ansiedad generalizada entre la población, son en estos momentos un obstáculo importante para el éxito de las elecciones. La existencia de milicias (especialmente si están vinculadas a movimientos políticos) puede ser también una fuente de coacción e intimidación que socave la credibilidad política del proceso.

39. Es importante que la campaña electoral y las elecciones mismas sean supervisadas por observadores independientes. Factores esenciales pueden ser la existencia de normas que regulen los medios de comunicación, y el esfuerzo de la comunidad internacional por ofrecer información imparcial. Además, estas primeras elecciones constituirán una oportunidad de potenciar un entorno democrático que permita la capacitación de grupos locales para llevar a cabo labores de supervisión electoral y de los medios de comunicación.

40. Se da por sentado que las elecciones podrían ser el inicio de un proceso irreversible conducente a la democracia y que, tras la celebración de elecciones democráticas, es difícil volver a un régimen autoritario. Otra presunción es que los

dirigentes que se han beneficiado del desmantelamiento de un régimen autoritario también se benefician de la consolidación en última instancia de la democracia. Estas presunciones son inexactas. Unas elecciones que no se preparen adecuadamente y se celebren sin establecer primero las mejores condiciones posibles a menudo dan lugar a democracias "simbólicas" y a políticas radicales, y socavan la conciliación entre los interesados y la creación de coaliciones. Esta cuestión reviste especial importancia en aquellos casos en que las instituciones del Estado de derecho son débiles e incapaces de hacer frente a situaciones de conflicto y debate político.

VI. Conclusión

41. El Iraq se enfrenta a la difícil tarea de encontrar instituciones que puedan canalizar la confrontación política hacia direcciones legítimas. En ese proceso se decidirán los límites y las prácticas de un nuevo sistema político; los derechos y las obligaciones de sus ciudadanos, la forma de representar la voluntad del pueblo; cómo lograr un consenso sobre el futuro del Estado; y cómo garantizar el respeto de principios universales como son el respeto de los derechos humanos y el gobierno democrático.

42. Después de más de tres decenios bajo un régimen despótico, sin los elementos fundamentales del Estado de derecho, con una economía en ruinas, un país devastado, el colapso de las instituciones estatales, bajo nivel de voluntad política de reconciliación, y desconfianza entre algunos iraquíes, las condiciones en que se encuentra el Iraq son desalentadoras. El Iraq padece los males característicos de los países que no han logrado desarrollar un sistema de gobierno democrático: pobreza, escasa (o nula) experiencia democrática y una trayectoria de mantenimiento de la estabilidad nacional mediante la opresión y la violencia. Debemos ser realistas acerca de las perspectivas y la rapidez de la reforma; se necesita tiempo para celebrar consultas amplias y llegar a un consenso respecto de las cuestiones problemáticas. Es fundamental que haya un proceso consultivo exhaustivo y pausado. No obstante, la misión observa con satisfacción que, tras decenios de un régimen autoritario, los iraquíes se muestran muy ansiosos por pasar a un nuevo capítulo de su historia y encontrar soluciones políticas a sus problemas mediante el consenso. Un dato significativo es que la expresión *tawafuq* (es decir, creación de consenso) se repitiera una y otra vez a lo largo de las consultas.

43. Los problemas que plantea el establecimiento de un proceso político legítimo que desemboque en un gobierno elegido democráticamente son enormes. El establecimiento de la seguridad en todo el país, la obtención de la confianza del pueblo iraquí, la redacción de una constitución y la creación de un consenso entre las diferentes facciones iraquíes son problemas formidables a los que se enfrentarán las Naciones Unidas cuando asuman el "papel esencial" que tanto el pueblo del Iraq como la comunidad internacional dicen que desean que las Naciones Unidas desempeñen. La legitimidad internacional de las Naciones Unidas no es suficiente por sí sola para asegurar el éxito del proceso. Mucho dependerá del papel que desempeñen los iraquíes y de su voluntad de celebrar compromisos en interés de su nación más que de intereses sectoriales o individuales. Mucho dependerá también del tipo de mandato que las Naciones Unidas reciban del Consejo de Seguridad, de la labor que realicen y de la forma en que ésta sea percibida por los iraquíes, los interesados regionales y la comunidad internacional en general, así como de lo bien que desempeñe su función.

44. Los iraquíes están plenamente convencidos de que lo mejor será establecer cuanto antes un gobierno iraquí permanente, porque así se devolverá al pueblo iraquí su sentido de dignidad y el control de su propio destino. Con ese fin, no desean que se produzca demora alguna en la restauración de la soberanía iraquí. Prácticamente todos los iraquíes con quienes se reunió la misión subrayaron que se debe respetar el plazo establecido de 30 de junio del 2004.

45. Dicho esto, reconocen que afrontan un dilema muy grave. Los iraquíes, pertenecientes o no al Consejo de Gobierno, aparentemente convienen en que, idealmente, la soberanía iraquí debería restaurarse entregándose a un gobierno elegido democráticamente. Pero muchos reconocieron los riesgos que les señaló nuestra misión sobre la celebración prematura de elecciones; en opinión de la misión, se necesitarán por lo menos ocho meses para preparar en el Iraq elecciones dignas de crédito, una vez que se convenga el marco jurídico.

46. En consecuencia, no es posible mantener el plazo de 30 de junio 2004 y, al mismo tiempo, garantizar que desde un principio se restaure la soberanía entregándosela a un gobierno elegido democráticamente.

47. En ese contexto, aparentemente está surgiendo el consenso de que será necesario formar un gobierno provisional para el 30 de junio 2004 mediante algún tipo de mecanismo distinto del de las elecciones directas. Si bien el sistema de colegios electorales previsto en el Acuerdo de 15 de noviembre es uno de dichos mecanismos, aparentemente no disfruta entre los iraquíes de apoyo suficiente para que se lo pueda seguir considerando una opción viable. Será necesario llegar al consenso sobre algún otro mecanismo, sobre la base de las conversaciones celebradas hasta la fecha.

48. Independientemente del mecanismo que se decida para la formación de un gobierno provisional, debe entenderse que éste será de corta duración y que deberá dar lugar, lo antes posible, a un gobierno elegido democráticamente y plenamente constituido. Para que se pueda establecer lo antes posible un gobierno plenamente constituido, es necesario iniciar inmediatamente los preparativos para las elecciones, comenzando con un acuerdo genuino sobre el marco jurídico de éstas.

49. En definitiva, es el pueblo del Iraq el que deberá tomar las decisiones necesarias para resolver estas cuestiones y luego ponerlos en práctica. El pueblo iraquí tiene sobradas condiciones para hacerlo. Las Naciones Unidas están dispuestas a desempeñar una función de apoyo, para ayudar a facilitar el consenso político y ofrecer asesoramiento técnico sobre las elecciones, en caso de que el pueblo del Iraq así lo solicite, el Consejo de Seguridad encomiende a la Organización desempeñar esa función y se concierten acuerdos adecuados para garantizar la seguridad de nuestro personal.

VII. Recomendaciones

50. Las recomendaciones del presente informe son las siguientes:

1. Como se ha señalado anteriormente, en el Iraq hay consenso sobre el hecho de que las elecciones son un paso necesario en el proceso de creación de un sistema de gobierno democrático y de la reconstrucción. Nadie duda de la importancia de la celebración de elecciones. La idea de un sistema de colegios

electorales como el previsto en la actualidad no es práctica y no puede constituir un sustituto de las elecciones.

2. Unas elecciones dignas de crédito no pueden celebrarse antes del 30 de junio de 2004. Para ello se necesitan preparativos importantes. Las elecciones deben prepararse bien y celebrarse en las mejores condiciones posibles. El examen que realizó la misión, tanto a nivel político como técnico, determinó que será necesario contar con al menos ocho meses **después** de que se haya establecido el marco jurídico e institucional.

3. Ello implica que debe llegarse lo antes posible a un acuerdo entre los interesados iraquíes acerca del marco jurídico electoral, a fin de poder iniciar los preparativos de las diversas modalidades operacionales necesarias para la celebración de las elecciones.

4. Se dijo a la misión que podía garantizarse que en mayo de 2004 habría un acuerdo político sobre el marco jurídico. En ese caso, y siempre que se cumplan las demás condiciones, las elecciones podrían celebrarse a finales de 2004 o un poco más tarde. Inmediatamente después de que se concierten los acuerdos básicos, debe establecerse y anunciarse oficialmente una fecha exacta para la celebración de las elecciones que tenga en cuenta los plazos especificados.

5. Las Naciones Unidas recomiendan que, a fin de comenzar inmediatamente a trabajar en un proceso electoral bien organizado que permita que las elecciones se celebren lo antes posible, se establezca sin más demora una comisión electoral iraquí autónoma e independiente, a la que debe dotársele de los recursos financieros y humanos necesarios para que pueda comenzar a planificar y preparar el proceso oportunamente.

6. Muchos iraquíes ya están de acuerdo en que debe elegirse una asamblea única mediante la celebración de elecciones a finales de 2004 o poco después, que sea la encargada de redactar la constitución del país y además sea el principal órgano encargado de la elaboración de las leyes, es decir, el poder legislativo. Esta fórmula tiene muchas ventajas e impondría al país una carga financiera menor.

7. También hay consenso entre los iraquíes en que debe mantenerse la fecha del 30 de junio de 2004 para el traspaso de la soberanía a un gobierno provisional, y todas las partes deben colaborar para que se cumpla este plazo.

8. La decisión sobre el calendario electoral ofrece la oportunidad y el momento para que los iraquíes (tanto los del Consejo de Gobierno como los que están al margen del proceso político) y la Autoridad Provisional de la Coalición inicien un diálogo que se centre más en la forma en que se llevará a cabo el traspaso de la soberanía el 30 de junio de 2004.

9. Las Naciones Unidas están dispuestas a ofrecer su ayuda para llegar a un consenso entre los iraquíes acerca de las competencias, la estructura y la composición de dicho órgano de gobierno provisional y sobre el proceso que permitiría establecerlo.

10. Las Naciones Unidas están dispuestas a prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica para ayudar a los iraquíes a elaborar un marco jurídico electoral y preparar y poner en marcha los diversos aspectos del proceso electoral.

11. La seguridad tiene una importancia crucial tanto para el éxito de estos procesos como para la participación de las Naciones Unidas. Ya se están celebrando conversaciones entre el Consejo de Gobierno y la Autoridad Provisional de la Coalición; habrá que intensificar esas conversaciones a fin de concluir los arreglos para ampliar las actividades de las Naciones Unidas en el Iraq.

Apéndice I

Composición de la misión de determinación de hechos

Embajador Lakhdar Brahimi
Asesor Especial del Secretario General

Ahmad Fawzi
Portavoz del Asesor Especial del Secretario General

Carina Perelli
Directora de la División de Asistencia Electoral
Departamento de Asuntos Políticos

Jamal Benomar
Asesor Especial
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Carlos Valenzuela
Oficial Superior de Asuntos Políticos
División de Asistencia Electoral
Departamento de Asuntos Políticos

Sadiq Abu Nafissa
Oficial Superior de Asuntos Políticos
Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq

Sean Dunne
Oficial de Asuntos Políticos
División de Asistencia Electoral
Departamento de Asuntos Políticos

Apéndice II

Informe técnico

I. Introducción

Antecedentes

1. En el Acuerdo de 15 de noviembre (en adelante denominado el Acuerdo) firmado por la Autoridad Provisional de la Coalición y el Consejo de Gobierno del Iraq se esboza un plan de transición para alcanzar la soberanía en el Iraq. En él se prevé el traspaso de poderes a un gobierno provisional el 30 de junio de 2004, después de la selección de una asamblea nacional de transición a más tardar el 31 de mayo de 2004. En el Acuerdo se pide que los miembros de la asamblea nacional de transición se seleccionen mediante un sistema de colegios electorales nacionales.

2. Sin embargo, tras la firma y anuncio del Acuerdo, muchos iraquíes expresaron su oposición al sistema de colegios electorales, y pidieron que se eligiera la asamblea nacional de transición mediante elecciones directas. La oposición al sistema de colegios electorales se basaba en el criterio de que éste podía ser objeto de manipulación y que los miembros de la asamblea nacional de transición carecerían de legitimidad representativa. Por otra parte, otros iraquíes expresaron su profunda desconfianza en la celebración de elecciones a corto plazo, aduciendo que todavía no existían condiciones para la realización de un proceso libre e imparcial. Por consiguiente, se produjo un estancamiento que socavó de manera decisiva la aceptación de un gobierno provisional del Iraq constituido con arreglo al criterio esbozado en el Acuerdo.

Misión de determinación de hechos

3. Atendiendo a una petición del Consejo de Gobierno del Iraq y la Autoridad Provisional de la Coalición para ayudar a poner fin al estancamiento, el Secretario General convino en enviar una misión de determinación de hechos con fines electorales (en adelante denominada la misión). El mandato de la misión era evaluar la viabilidad de celebrar elecciones directas y determinar los plazos y las condiciones necesarios para la celebración de elecciones dignas de crédito de conformidad con los principios y las prácticas de las Naciones Unidas. Además, se encomendó a la misión que determinase si existían otras opciones, dentro del plazo previsto en el Acuerdo, que resultaran aceptables para todas las partes y garantizaran un mecanismo transparente e inclusivo, en que quedara representada la voluntad del pueblo iraquí.

4. La misión estuvo encabezada por Lakhdar Brahimi, Asesor Especial del Secretario General, e integrada por siete miembros, entre ellos el Director de la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos y dos de sus oficiales electorales superiores. La misión permaneció en el Iraq del 7 al 16 de febrero de 2004. Durante ese período, la misión se reunió con diversos interlocutores, en particular representantes políticos, religiosos y sociales, académicos y expertos iraquíes, así como los representantes pertinentes de la Autoridad Provisional de la Coalición, ministerios y otros representantes extranjeros.

Presentación del informe

5. Si bien la cuestión general del traspaso de poderes en el Iraq tiene carácter político, el estudio y la evaluación de las diversas modalidades para la celebración de elecciones auténticas y dignas de crédito están condicionados por limitaciones técnicas. El presente informe técnico constituye la contribución aportada por el equipo técnico al informe general que habrá de presentar el Secretario General al Consejo de Gobierno del Iraq y la Autoridad Provisional de la Coalición con un esbozo de las conclusiones y recomendaciones de la misión.

6. En el capítulo II del informe técnico se presentan algunos detalles sobre el modelo de colegios electorales delineado en el Acuerdo y las diferentes opciones que se presentan para su revisión. En el capítulo III se analiza la posibilidad de celebrar elecciones directas antes del plazo del 30 de junio de 2004 establecido para el traspaso de poderes. Según la evaluación final que se presenta en los capítulos II y III, no es viable poner en práctica satisfactoriamente ninguna de las dos modalidades en el plazo previsto. No obstante, el equipo señala que hubo amplio acuerdo respecto de la necesidad de celebrar elecciones para garantizar de la mejor manera la representación de todo el pueblo iraquí en el nuevo gobierno y garantizar la legitimidad necesaria del nuevo órgano. Por consiguiente, en el capítulo IV se examinan las condiciones que deben darse para la celebración de elecciones de transición dignas de crédito y se destacan los criterios para establecer un plazo aproximado para la preparación y realización de ese proceso.

II. El modelo de los colegios electorales

A. Selección de colegios electorales regionales

Los colegios electorales previstos en el Acuerdo de 15 de noviembre

7. En el Acuerdo se señala que los miembros de la asamblea nacional de transición deberán ser elegidos por colegios electorales regionales. El plan se formuló partiendo del criterio de que no era posible celebrar elecciones directas antes del 30 de junio de 2004 y de que el primer gobierno democrático del Iraq debería elegirse con arreglo a una nueva constitución redactada por los iraquíes. El modelo de colegios electorales propuesto también tenía antecedentes en la administración reciente del Iraq. La propuesta se basaba en procesos similares aplicados en los niveles de gestión pública provincial y local y, por consiguiente, se consideraba que era un enfoque con el cual los iraquíes estaban bastante familiarizados. Teniendo en cuanta lo anterior, se consideraba que la selección de los miembros de la asamblea nacional de transición mediante el sistema de colegios electorales era una alternativa preferible al nombramiento directo por el Consejo de Gobierno del Iraq.

8. El sistema de colegios electorales regionales se concibió en cuatro etapas, a saber: a) nombramiento de un comité organizador de 15 miembros en cada una de las 18 provincias sobre la base de las siguientes proporciones: cinco miembros seleccionados por el Consejo de Gobierno del Iraq, cinco por el consejo provincial y cinco por los consejos locales de las cinco ciudades principales de la provincia; b) solicitud de candidatos para integrar los colegios electorales; c) selección de los miembros de cada colegio electoral por el comité organizador, mediante una votación en la que el candidato habría de obtener una mayoría calificada de 11 votos

a favor de un total de 15 votos para que resultase elegido; y e) elección de representantes en la asamblea nacional de transición por cada colegio electoral, aplicando una proporción de un representante por cada 100.000 ciudadanos. Las normas que regirían el proceso figurarían en la ley administrativa de transición.

Evaluación del modelo de colegios electorales

9. Una vez anunciado el Acuerdo, el plan basado en los colegios electorales encontró amplia oposición en numerosos sectores de la sociedad iraquí. La misión puede dar fe de la amplia resistencia al proceso de selección de los miembros de la asamblea nacional de transición mediante colegios electorales expresada por la mayoría de las personas consultadas durante la misión. Asimismo, quedó claro que la hipótesis inicial de que la aplicación del sistema de colegios electorales a nivel local no suponía su aceptación a nivel nacional. Además, en las opiniones expresadas a la misión sobre el sistema de colegios electorales se hizo referencia constantemente a la falta de transparencia y sencillez, lo cual, en un contexto de desconfianza general, reforzaba la opinión general de los iraquíes de que se trataba de un proceso manipulado. En lo esencial, se consideraba que los comités organizadores, por su composición misma, eran una creación de la Autoridad Provisional de la Coalición.

10. La apreciación del proceso basado en el sistema de colegios electorales regionales contrastaba con la política explícita de la Autoridad Provisional de la Coalición de no querer desempeñar una función visible en la selección de los colegios electorales ni en su funcionamiento interno. No obstante, la ausencia de órganos de supervisión que pudieran entender de las apelaciones y reforzar la imparcialidad percibida del proceso creaba una situación en que la Autoridad Provisional de la Coalición podría haber estado obligada a intervenir. Dado que cada comité organizador quedaba en libertad de trabajar en pro del equilibrio entre los diversos grupos al establecer sus normas y criterios de selección, y como el término “diversos grupos” estaba vagamente definido, los comités organizadores podían determinar libremente los grupos pertinentes en sus propias comunidades. Esto también hacía que los comités organizadores quedaran expuestos a las presiones de diferentes elites para lograr su inclusión en la lista de esos diversos grupos que debían estar representados. Esto aumentaba el temor generalizado de que los miembros de los consejos iraquíes (en los planos nacional y provincial) pudieran ejercer una influencia indebida en los comités organizadores y usarlos como instrumento para la exclusión de personas y grupos.

11. Además, no se puede establecer ninguna fórmula de representación proporcional a nivel nacional desde la base si no se trabaja coordinadamente. Este enfoque podría dar lugar a la representación excesiva de grupos y facciones más pequeños, la posible representación insuficiente de los ciudadanos que se definen a sí mismos como simples ciudadanos y la consolidación del poder de grupos tradicionales y extremistas frente a los más moderados. También podría generar violencia durante el proceso, ya que la victoria será del que más alto eleve su voz en el plano local, con lo que aumentaría la inestabilidad del proceso y la impresión de que se estarían adoptando decisiones arbitrarias.

Ausencia de un criterio uniforme

12. Desde el punto de vista de los procedimientos, la principal deficiencia del modelo de colegios electorales radica en su falta de uniformidad, la que genera una

extrema descentralización y fragmentación. No existe una definición clara de los procedimientos que habrían de emplearse. Por consiguiente, no hay procedimientos coherentes a nivel nacional y la interpretación y aplicación del propósito podría variar ampliamente de una provincia a otra. De esta manera, el modelo no puede garantizar su uniformidad y coherencia generales. Como el modelo se basa en la descentralización total de criterios y la delegación absoluta de las facultades decisorias en los comités organizadores de las 18 provincias, sin criterios comunes ni un marco regulatorio compartido, parece inevitable que el proceso se perciba como un proceso arbitrario y carente de transparencia.

13. El único criterio oficialmente compartido respecto del sistema de colegios electorales regionales indicado en el Acuerdo era el número de representantes, en el sentido de que cada miembro represente a 100.000 habitantes de acuerdo con el censo general. Esto, en sí mismo, también planteaba un problema, ya que se ponen en duda ampliamente los resultados del último censo (1997). Desde el punto de vista político, cabe esperar que las elites locales y, por extensión, los comités organizadores de cada provincia tratarían de hacer una estimación excesiva de su población. Como se indica anteriormente, no existía ningún órgano central o procedimiento para la solución de controversias entre los distintos comités organizadores en la "guerra de los números" que se produciría.

Modelo de colegios electorales: evaluación final

14. Sobre la base de las inquietudes imperantes respecto de su complejidad y aparente arbitrariedad, el modelo de colegios electorales engendró una oposición tan generalizada que en la presente etapa parece ser políticamente inviable. También parece que, en su forma actual, ese sistema ha dejado de ser viable teniendo en cuenta los plazos estipulados. El tiempo que queda es muy breve y apenas alcanzaría para la aplicación del sistema, sin margen alguno para circunstancias imprevistas que pudieran retrasar el proceso. La complejidad de los mecanismos de selección habría exigido que actualmente los preparativos se encontraran en una etapa bien avanzada. Los trabajos de reactivación de los colegios electorales provinciales han demostrado ser procesos prolongados que suelen ser difíciles de dirigir y ejecutar en plazos breves. Por consiguiente, la selección de una asamblea nacional de transición mediante el sistema de colegios electorales no es viable en la presente etapa, ni política ni técnicamente.

B. Revisiones del modelo de colegios electorales

15. A fin de mejorar el modelo de colegios electorales, se tuvieron en cuenta muchas posibles modificaciones. Esas revisiones, que iban desde la introducción de modificaciones respecto de la función y la composición de los comités organizadores hasta la facilitación de una participación más amplia, se centraban en la solución de algunos de los problemas fundamentales de la propuesta original, en particular la ausencia de un criterio uniforme, la aparente falta de transparencia y la vulnerabilidad a la manipulación.

16. Sin embargo, las diversas "revisiones" administrativas del sistema de colegios electorales destinadas a aumentar su carácter inclusivo y participatorio no pueden eliminar del todo sus deficiencias intrínsecas. Necesariamente complicarían su aplicación, le restarían transparencia ante el público y aumentarían el tiempo necesario

para su aplicación. La única manera de mejorar sustancialmente el carácter inclusivo y participatorio del sistema de colegios electorales sería convertir el proceso en un mecanismo electoral indirecto, organizado por una estructura administrativa no partidista con procedimientos uniformes definidos a nivel nacional y aplicados de manera universal en todo el país. Una reestructuración tan profunda del proceso supondría casi todos los requisitos de un sistema electoral, sin llegar a una elección universal. En las actuales circunstancias, es evidente que no se dispone del tiempo necesario para tal empeño.

17. Significativamente, se han sugerido varias opciones que promueven elecciones parciales para aumentar la legitimidad y credibilidad de los colegios electorales. Esas propuestas no llegan a ser elecciones directas, exigen casi el mismo nivel de preparativos sin las virtudes de una votación popular y también son imposible de llevar a la práctica en los planos disponibles. Entre las opciones propuestas cabe citar la celebración de un referendo sobre una lista de candidatos a nivel provincial, la celebración de elecciones de delegados para los colegios electorales, la organización de elecciones directas a partir de listas de candidatos o, por último, la aplicación de un sistema de colegios electorales escalonados, un modelo de elecciones en tres niveles desde la base para la selección de delegados regionales.

18. Otra categoría de propuestas consiste en lo que se ha definido como planes "híbridos", en que se combinan los colegios electorales y las elecciones directas. Por ejemplo, según uno de esos planes se celebrarían elecciones en Bagdad y otros centros urbanos y se aplicaría el sistema de colegios electorales en otras partes del país. De acuerdo con otro plan, se celebrarían elecciones en las zonas "más seguras" (en el sur y el norte del país), y se aplicaría el sistema de colegios electorales en las zonas "no seguras" (principalmente el triángulo sunita). Estas opciones no sólo van en contra de la percepción de la unidad nacional, sino que también combinan las desventajas de ambas modalidades sin resolver los problemas fundamentales. En particular, no eliminan los principales obstáculos en la preparación y organización de elecciones directas, al dar por sentado que las preocupaciones de seguridad constituyen el único aspecto que ha de tenerse en cuenta al decidirse si resulta factible o no celebrar elecciones a corto plazo. De hecho, como quedará claro más adelante, varios otros elementos resultan decisivos al considerar la viabilidad de unas elecciones de transición. Esos elementos van desde acuerdos políticos hasta consideraciones de orden técnico y operacional.

19. En conclusión, queda claro que no hay opciones viables para revisar sustancialmente el modelo de colegios electorales dentro del plazo aprobado en el Acuerdo, de manera que respondan a las objeciones políticas planteadas respecto del modelo inicial o resulten técnicamente viables atendiendo a los plazos propuestos.

III. Elecciones directas a más tardar el 30 de junio de 2004

A. Elección o nombramiento

20. Las elecciones directas se perciben ampliamente como la mejor vía para elegir una asamblea auténticamente representativa y con legitimidad suficiente para nombrar un gobierno iraquí. El carácter delicado del actual período de transición se debe a la presencia de una potencia ocupante y al legado del régimen anterior, que han acentuado la exigencia de una representación transparente e inclusiva. Los iraquíes,

como tales, han expresado su deseo de que se establezca cuanto antes un gobierno iraquí legítimo y soberano y la mejor manera de lograrlo sería celebrando elecciones.

21. Los interlocutores iraquíes consultados por la misión reconocieron ampliamente que las elecciones directas eran, de hecho, la mejor fuente de legitimidad para un órgano representativo. Las diferencias surgían cuando se trataba la cuestión del momento de celebrarlas; concretamente, respecto de la cuestión de si era posible celebrar elecciones antes del plazo establecido del 30 de junio de 2004. Los principales defensores de la idea de celebrar elecciones antes del 30 de junio de 2004 aducían que la celebración de elecciones antes de la fecha prevista para el traspaso de poderes no solamente era conveniente, sino también factible desde los puntos de vista técnico y administrativo. La misión de determinación de hechos de las Naciones Unidas recibió varios documentos en apoyo de esa posición.

22. Los que se oponían a la celebración de elecciones a corto plazo aducían que éstas iban a crear demasiadas divisiones y podrían desatar un conflicto civil. Sin embargo, también afirmaban que sencillamente no había tiempo, desde el punto de vista administrativo y técnico, para organizar elecciones dignas de crédito antes del 30 de junio de 2004. Su argumento se basaba en tres consideraciones principales, a saber, la falta de una ley electoral, la ausencia de un padrón electoral digno de crédito y la situación de seguridad, que impedía la celebración de elecciones libres e imparciales.

Padrón electoral

23. Los principales defensores de la celebración de elecciones a corto plazo ofrecieron a la misión respuestas concretas a las preocupaciones planteadas por los iraquíes en contra de la celebración de elecciones antes del 30 de junio de 2004. Esas respuestas se vieron reforzadas por documentos presentados a la misión, preparados por varios académicos y funcionarios del Ministerio de Comercio y en los que se examinaba el aspecto técnico de las elecciones y se destacaban las posibles maneras de elaborar una lista de electores. Su propuesta se apoyaba en el uso de la base de datos del sistema de "distribución pública" (o de la tarjeta de racionamiento), utilizada en el programa de petróleo por alimentos, para elaborar un registro electoral. Los posibles electores iraquíes se clasificaban en tres categorías: a) los que tienen tarjetas de racionamiento y figuran en las bases de datos administradas por el Ministerio de Comercio y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (en lo que respecta a los habitantes de las provincias septentrionales); b) los que se encuentran fuera del Iraq; y c) los que no tienen tarjetas de racionamiento y no figuran en la base de datos. El enfoque de la propuesta respecto de estos tres amplios grupos era el siguiente:

a) En cuanto al primer grupo (los iraquíes inscritos en el programa), en la propuesta se calculaba que en la actual base de datos administrada por el Ministerio de Comercio había unos 23,5 millones de personas inscritas que habitaban en el sur y el centro del Iraq. También se afirmaba que el PMA disponía de registros con 3,5 millones de personas inscritas en las provincias septentrionales. En el plan se da por sentado que con la información que figura en cada padrón es posible preparar con precisión listas de electores que incluyan a todas las personas de 18 o más años de edad (unos 13 millones de personas), incluso a nivel de las pequeñas divisiones administrativas que podían servir de circunscripciones electorales. El personal del Ministerio dijo que la base de datos tenía un nivel de precisión muy elevado, supe-

rior al 98% en las provincias centrales y meridionales, y que también cabía esperar un nivel de precisión similar en las provincias septentrionales. El personal del Ministerio de Comercio indicó además que, si se utilizaban programas de bases de datos particularizados, estarían en condiciones de corregir los registros y eliminar las inscripciones múltiples en los planos provincial y nacional;

b) En cuanto al segundo grupo (los iraquíes que se encuentran en el extranjero), en la propuesta se prevé su inscripción y votación en el exterior. La inscripción de los electores iraquíes en centros designados se controlaría por computadora y los datos se enviarían al centro de computación del Ministerio de Comercio, donde se aplicarían controles para eliminar la inscripción múltiple. Se afirmaba que, si se aplicaba este sistema, el proceso de inscripción tomaría sólo un mes, y el proceso posterior del eliminación de inscripciones múltiples demoraría dos semanas;

c) Por último, en cuanto al tercer grupo (los iraquíes no inscritos), se proponía la realización de un censo electoral parcial de las personas que no figuraban en la base de datos. Se calculaba que ese censo parcial duraría un mes.

24. En general, en la propuesta se indicaba que el plazo necesario para elaborar las listas de electores era de aproximadamente dos meses, deglosados de la siguiente manera: un mes para el proceso de inscripción (tanto dentro como fuera del Iraq), dos semanas para los controles finales de la doble inscripción y dos semanas para la impresión de las listas. Se calculaba que durante ese período se realizaría la fusión de las diferentes bases de datos (tarjeta de racionamiento, registros de las provincias septentrionales y nuevas inscripciones). Por consiguiente, según la propuesta, sería muy posible terminar la preparación del padrón electoral para celebrar elecciones antes del plazo propuesto del 30 de junio de 2004.

Marco jurídico e institucional

25. Para ganar tiempo, en la propuesta se pide que se utilice una antigua ley electoral, con las modificaciones que se estimen necesarias. La inexistencia de una normativa que regule los partidos políticos también se considera un obstáculo menor, ya que la opción que se propone es que haya "candidatos individuales" (y no partidos políticos) que participen en las elecciones. No obstante, en conversaciones posteriores, se dijo que la Ley de comités de 1960 ofrecería un marco adecuado para los partidos políticos. En cuanto al órgano de gestión electoral, en el plan se propone la estructura jerárquica siguiente: a) un comité superior de supervisión electoral (a nivel nacional); b) un comité principal en cada provincia (18 comités); c) un comité organizador en cada circunscripción (104 comités); d) un subcomité en cada pueblo (285 comités) y e) centros regionales de inscripción y votación (30.000).

26. En la propuesta se decía que los miembros de los diversos comités se designarían con arreglo a los criterios establecidos por el comité superior, que se encargaría de supervisar las elecciones. Estos comités a su vez distribuirían las responsabilidades correspondientes entre las localidades de su ámbito, y seleccionarían y formarían al personal con arreglo a un plan aprobado por el comité superior en colaboración con los Ministerios de Planificación, Comercio e Interior. El centro electoral (o centro de votación) sería la dependencia administrativa más pequeña que se encargaría de la organización de las votaciones, el escrutinio de los votos y la transmisión de los resultados a las entidades jerárquicas superiores. Todas las actividades organizativas estarían sujetas a supervisión directa sobre el terreno con arreglo a la

jerarquía propuesta para la estructura institucional electoral. Finalmente, en la propuesta se pide que las Naciones Unidas aprueben y supervisen el proceso.

Seguridad

27. En la propuesta también se abordan problemas de seguridad y se esbozan medidas que garantizarían un entorno seguro y las fuerzas de seguridad necesarias para la celebración con éxito de las elecciones. Se dice que hay seguridad en la mayor parte del Iraq, y que podría haberla en otros lugares recurriendo a medidas específicas en el día de las elecciones, con la utilización de fuerzas de seguridad iraquíes y de la Coalición. Entre los elementos tranquilizadores respecto de los problemas de seguridad se subrayaron los siguientes: a) el sentimiento patriótico de la mayoría de los iraquíes en relación con las elecciones como medio de lograr la independencia nacional y la retirada de las tropas extranjeras; b) la presencia de nuevas fuerzas de seguridad iraquíes (ejército, policía, fuerzas de defensa civil y fuerzas de seguridad de emplazamientos) cuya creación y capacitación ha comenzado bajo la supervisión de la Coalición; c) la presencia de más de 160.000 efectivos de la Coalición en la mayoría de las provincias del país; d) el hecho de que una serie de fuerzas y movimientos políticos que participan en la vida política cuentan con apoyo popular; e) la influencia de las tribus que podría utilizarse para promover la seguridad y lograr que las elecciones sean un éxito; y f) la influencia de los dirigentes religiosos y laicos.

28. En la propuesta también se subraya que sería necesario crear un comité nacional de alta seguridad, presidido por un miembro del Consejo de Gobierno del Iraq o por el Ministro del Interior. El comité estaría integrado, entre otros, por representantes del ejército, la policía, las fuerzas de defensa civil, las fuerzas de protección de las instituciones, el aparato de seguridad o el nuevo organismo de inteligencia, y el consejo de dirigentes tribales y religiosos, y dirigentes de las fuerzas y movimientos políticos o representantes de éstos. Asimismo, se crearía un comité de seguridad para cada centro electoral, integrado por el consejo local, la policía, los *imams*, el jefe o los jefes de las tribus de la zona, las ligas de mujeres, y personas destacadas de la zona. Se propone una serie de medidas específicas para el día de las elecciones, incluido el cierre de todas las fronteras 72 horas antes de que se inicien las votaciones, la limitación de la circulación, etc. También se plantea la posibilidad de que se celebren elecciones parciales, de concentrarse en las zonas "más seguras" o de adoptar un "planteamiento por etapas" en lugar de celebrar las elecciones en un día en todo el país.

B. Evaluación: la cuestión del padrón electoral

29. Uno de los problemas más delicados en relación con las elecciones directas es la necesidad de que exista un padrón electoral actualizado y fiable. No es sorprendente que la propuesta que trata de justificar la viabilidad de las elecciones antes del 30 de junio de 2004 se base fundamentalmente en el plan de elaborar un padrón electoral con tiempo suficiente para la celebración de elecciones a corto plazo.

Base de datos del censo y de información pública

30. Históricamente, los iraquíes se han basado en un padrón electoral elaborado a partir del censo demográfico. El último censo que se hizo en el Iraq fue en 1997, pero su credibilidad está tremendamente socavada por la creencia de que fue

intensamente manipulado por el régimen anterior. Además, en los últimos años ha habido desplazamientos importantes de población como consecuencia del régimen anterior y de los efectos de la guerra. En la actualidad, no existe un padrón electoral elaborado a partir del censo que pueda actualizarse para celebrar elecciones directas en el plazo previsto.

31. Dado que la fecha límite del 30 de junio de 2004 no permite elaborar un padrón específico de votantes, se han contemplado otras posibilidades. Se ha examinado detenidamente la propuesta de utilizar la base de datos de distribución pública para elaborar listas de electores, que presentó un grupo de académicos y expertos iraquíes. No obstante, el sistema de las tarjetas de racionamiento no goza de mucha credibilidad, en particular en el sur, en donde el régimen anterior se valió de él para cometer abusos contra las comunidades y las personas. Además, hubo comentarios de que una de las principales preocupaciones era la utilización fraudulenta del sistema. Si bien el sistema de distribución pública puede servir de base para elaborar un padrón electoral en el futuro, la misión observó que el proceso necesario de fusión, limpieza y verificación de la lista no podría realizarse técnicamente ni con fiabilidad antes del 30 de junio de 2004.

Prescindir del padrón electoral

32. Una posible opción a la que no se ha dado consideración amplia es la de *no* usar un padrón electoral preestablecido. Un padrón electoral es un instrumento muy útil para planificar elecciones, pero no siempre es un requisito. De hecho, ante la opción de usar un padrón electoral imperfecto, a menudo se recomienda ir a las urnas sin que haya un padrón electoral. Si se celebrasen elecciones antes de la transferencia de poder el 30 de junio de 2004, esa sería la opción preferida. Los iraquíes que tuviesen derecho a votar podrían hacerlo en cualquier parte del país demostrando su identidad y su derecho a votar con uno de varios documentos posibles, sin necesidad de preparar previamente un padrón electoral. Esa opción abre la posibilidad de inscribir a los votantes a medida que se acercan a votar y de esa manera se podría establecer un padrón para controles posteriores y usarlo como base para elecciones futuras. Sin embargo, durante la votación habría considerables complicaciones.

33. En todo caso, la celebración de elecciones sin contar con un padrón electoral limitaría algunas de las modalidades electorales: para que diese resultado, cada uno de los representantes que formarían la asamblea nacional de transición tendría que ser elegido para representar a toda la nación, con arreglo a listas de partidos políticos. Según las conversaciones celebradas con los agentes políticos, esa modalidad al parecer no es viable. En consecuencia, la viabilidad política de ese sistema es muy reducida. Además, el sistema sin padrón electoral crearía probablemente varios problemas en cuanto a la credibilidad, porque los iraquíes están acostumbrados al padrón electoral y considerarían que unas elecciones sin padrón serían de “menor calidad”. En consecuencia, esa opción no es al parecer ni realista ni práctica para la elección de un cuerpo representativo en el Iraq en este momento.

C. Evaluación: otras consideraciones

34. El principal aspecto técnico de la propuesta tiene que ver con el establecimiento del padrón electoral. No obstante, ese es sólo un paso, si bien muy importante, en la preparación de las elecciones. Para preparar elecciones dignas de crédito

se requiere una serie de operaciones adicionales. La propuesta presentada por el sector académico y las autoridades del Iraq se refiere, aunque marginalmente, a otros aspectos operacionales de la preparación de las elecciones, y se menciona el diseño y la impresión de las cédulas electorales, la distribución de los votantes y un cálculo del costo por votante.

35. No obstante, ninguna de esas cuestiones se trata satisfactoriamente. Para diseñar una cédula electoral, hay que resolver primero muchas cuestiones sobre las modalidades de la elección. De hecho, para el diseño de la cédula hay que tener en cuenta procedimientos internos que dependen de las modalidades de presentación de candidatos o partidos. La distribución de los votantes es también cuestión problemática y una de las más importantes para cualquier administración electoral; también en este caso la cuestión se resuelve con "sentido común" y no con rigurosos métodos de distribución que pueden crear inmensos problemas el día de las elecciones. Se indicó un costo aproximado de 5 dólares de los EE.UU. por votante para las elecciones, sin indicar la base del cálculo. No obstante, al parecer ese costo estimado (de 5 dólares de los EE.UU. por votante) está sumamente subestimado para una primera elección de transición, que incluye desarrollo de la infraestructura, contratación, capacitación y un órgano de gestión electoral totalmente nuevo.

36. Un detalle más fundamental es que en la propuesta no se reconoce la secuencia de los preparativos operacionales para una elección digna de crédito, y se afirma explícitamente que la mayor parte de las operaciones pueden realizarse paralelamente para ahorrar tiempo. Por esas razones, aunque presenta propuestas interesantes, el documento no puede considerarse concluyente en cuanto a la viabilidad de celebrar en el Iraq elecciones dignas de crédito antes del 30 de junio de 2004. De hecho, basándose en la experiencia de las Naciones Unidas y en el análisis de la situación, es evidente que la celebración de elecciones antes de la transferencia de poder el 30 de junio de 2004 no es una opción viable. Para poder elegir directamente a los miembros de un órgano representativo en un proceso digno de crédito, la fecha de la elección tendría que ser posterior a los plazos establecidos y el proceso tendría que reunir un conjunto de condiciones respecto tanto de puntos de referencia de la trayectoria crítica (marco jurídico e institucional) como del carácter y las modalidades de las elecciones.

IV. Elecciones dignas de crédito: condiciones previas y calendario

A. Introducción

37. El plazo del 30 de junio de 2004 establecido en el Acuerdo tiene apoyo general, tanto en el plano nacional como en el internacional, como fecha para la transferencia de soberanía en el Iraq. No obstante, ni el sistema de colegios electorales (incluso varias "revisiones" propuestas) ni las elecciones directas se consideran mecanismos viables para elegir una asamblea nacional de transición dentro de ese plazo. En ese contexto, un plan preferido implica el establecimiento de un gobierno de transición que serviría como mecanismo provisional hasta que se puedan celebrar las elecciones.

38. Con arreglo a ese plan, el 30 de junio de 2004 se establecería una estructura con mandato limitado como gobierno de transición. La limitación del período del

mandato de ese gobierno provisional requeriría el establecimiento de un calendario claro para la celebración de elecciones a la brevedad posible. El proceso electoral resultante serviría para establecer una asamblea iraquí de elección popular encargada de redactar una constitución y legislar durante el período de transición.

39. Para que ese plan funcione sería imprescindible establecer pronto las modalidades y el calendario electorales. Por esa razón, es sumamente importante establecer a la brevedad posible el plazo mínimo requerido para la organización de elecciones dignas de crédito. En las democracias consolidadas, el calendario de una operación electoral puede estimarse fácilmente debido a la existencia de marcos jurídicos e institucionales. De la misma manera, cuando la institución electoral ya existe y tiene experiencia, sólo es necesario hacer pequeñas revisiones antes de ejecutar el plan electoral de conformidad con plazos bastante precisos. En las situaciones de transición, generalmente el proceso electoral debe partir de cero y hay que determinar y preparar los elementos requeridos para la preparación y realización del proceso.

40. El calendario aproximado para la organización de elecciones durante una transición sólo puede estimarse fiablemente cuando se han cumplido tres condiciones importantes: a) existencia de un marco jurídico; b) existencia de un marco institucional, y c) disponibilidad de los recursos necesarios. Además, no es fácil estimar el tiempo necesario para cumplir esas condiciones previas, especialmente porque implican la generación del consenso político necesario para la elección sea digna de crédito. Esas condiciones previas y los elementos de un posible calendario para la celebración de elecciones a la brevedad posible se detallan en las secciones siguientes.

B. Los acuerdos políticos y el marco electoral

41. Un marco electoral determina las normas de la contienda electoral y refleja los acuerdos políticos fundamentales concertados entre todos los participantes. En las democracias consolidadas, esos acuerdos están generalmente incorporados en el marco jurídico (constitución, leyes y reglamentos) que regula el proceso electoral. En un contexto de transición, caracterizado por la falta de un marco electoral válido, es necesario concertar primero esos acuerdos. Luego hay que dar forma oficial a las modalidades convenidas para obligar a todos los agentes mediante lo que constituirá el marco electoral de las elecciones. Sin esos acuerdos políticos básicos, no se puede estimar el calendario electoral ni comenzar seriamente los preparativos para una elección.

42. En las circunstancias de transición, los agentes nacionales demuestran una notable tendencia a referirse a leyes pasadas, que pueden ser aplicables o no. Lo importante es determinar si existe un acuerdo general sobre las modalidades electorales, basado en la negociación y el consenso y, en caso contrario, encontrar la manera de concertar esos acuerdos. Es fundamental que esos acuerdos iniciales sean suficientemente amplios y fundamentados a fin de que no se cree un callejón sin salida para la institución electoral. En ese sentido, el marco electoral establece las pautas normativas del proceso pero debe facultar a la institución electoral para que determine el modo de aplicar esas disposiciones. De esa manera, aunque el marco electoral pueda formalizarse por distintos medios, es desarrollado mediante las normas y los procedimientos de la institución electoral.

43. El marco electoral mínimo incluiría acuerdos básicos sobre la base y la forma de representación (sistema electoral), los criterios para determinar el derecho al

voto, la ley electoral y la ley de partidos políticos. En esos acuerdos fundamentales debe responderse a cuatro grandes preguntas que definen las modalidades electorales: qué es lo que debe elegirse, cómo será elegido, quién podrá tomar parte en el proceso y quién organizará y gestionará el proceso.

¿Qué es lo que debe elegirse?

44. Para que un órgano elegido sea representativo, es necesario definir la base de esa representación. Las conversaciones que mantuvo la misión revelaron que por lo general se estaba de acuerdo en que la representación se basara en zonas geográficamente definidas. Sin embargo, no se percibía consenso alguno sobre el nivel en que debía producirse la representación territorial, también conocido como la "unidad de representación", que define la circunscripción electoral más básica. A ese respecto, las partes iraquíes ofrecían una gama de respuestas, que iban desde las expectativas de representación nacional hasta niveles de representación infraprovinciales.

45. En lo que respecta a facilitar la pronta celebración de elecciones, cuanto mayor sea la unidad de representación, más fácil y, por consiguiente, más rápida será la organización de las elecciones. Inversamente, cuanto menor sea la unidad de representación, más complicada será la logística electoral y más tiempo se necesitará para preparar y llevar a término el proceso. En el contexto del Iraq, el hecho de que la división de las provincias no corresponda plenamente a las estructuras administrativas (siendo la región kurda el ejemplo más evidente de ello) supondrá una complicación y un argumento a favor de una unidad de representación más reducida. Como última consideración, en caso de que los distritos electorales elegidos **no** correspondan a las divisiones administrativas existentes, se haría necesaria una nueva definición de las circunscripciones a efectos electorales, lo que probablemente tomaría un tiempo considerable y daría lugar a otras complicaciones políticas en relación con la credibilidad de las estimaciones demográficas.

46. Directamente vinculada a la cuestión de la unidad de representación se plantea la cuestión del tamaño de la asamblea y del correspondiente número de representantes que deben ser elegidos. Como resultado de las diferentes entrevistas, la misión de determinación de hechos constató que existía un consenso generalizado sobre la conveniencia de que la proporción fuera de un representante por cada 100.000 iraquíes. Siendo la población residente en el Iraq del orden de 27 millones de personas, eso significaría que la futura asamblea estaría integrada por aproximadamente 270 miembros. La pregunta consiguiente es: ¿qué correlación habría entre el número de representantes y la unidad de representación? Si se opta por una unidad electoral de gran tamaño (por ejemplo, la provincia), no cabe duda de que cada circunscripción electoral tendría varios representantes. En cambio, si se opta por circunscripciones con un único miembro (como ha ocurrido históricamente en el Iraq, según indicaron a la misión varios interlocutores), sería necesario definir nuevas circunscripciones electorales, para lo que habría que trazar una nueva ordenación, como se ha señalado más arriba.

47. En resumen, una de las cuestiones más delicadas que exigen un acuerdo entre las diferentes partes es la unidad de representación. En términos prácticos, la utilización de las mayores unidades administrativas establecidas sería la opción más conveniente. Sin embargo, la cuestión fundamental consiste en saber si esa opción es aceptable políticamente o no, y hasta qué punto podría satisfacer las expectativas de las diferentes partes iraquíes.

¿Cómo se contarían los votos para determinar los escaños?

48. Una de las principales preocupaciones en todas las elecciones es la forma de representación, la conversión de los votos emitidos en escaños para los representantes. ¿Se utilizará un sistema mayoritario o uno de representación proporcional? Si se opta por la representación proporcional, ¿qué fórmula se utilizará para distribuir los escaños? ¿Habrá un mecanismo de asignación compensatoria de escaños (que favorezca la representación de las minorías)? ¿Existirán cuotas para garantizar la representación de las minorías?

49. Las cuestiones referentes a la forma de representación están íntimamente relacionadas con la base de representación mencionada más arriba. Históricamente, el Iraq ha utilizado la infrecuente fórmula del "voto en bloque", es decir, un sistema mayoritario con múltiples miembros. Las conversaciones con los diferentes grupos revelaron una amplia divergencia entre los iraquíes respecto de la fórmula de representación recomendada. Por un lado, varios iraquíes recomendaban la práctica histórica de utilizar un sistema mayoritario (aunque no está claro si se referían a un sistema de bloque o a un sistema de circunscripciones uninominales); por otro lado, varias personas insistieron en que sería preferible un sistema de representación proporcional para favorecer la reconciliación y la inclusión.

50. Si se optara por un sistema de representación proporcional, la unidad básica de representación territorial debería tender a ser grande, más que pequeña. Sin embargo, si se eligiera ese sistema, sería necesario un nuevo consenso para definir la fórmula que debería emplearse, así como un acuerdo sobre cuestiones tales como los umbrales de representación, las cuotas para grupos minoritarios y otras cuestiones conexas. Además, un sistema de representación proporcional promovería naturalmente el papel de los partidos políticos, mientras que un sistema mayoritario (que ha sido la modalidad histórica en el Iraq) daría preeminencia a los candidatos individuales. En definitiva, estas consideraciones llevan a plantear la cuestión de quién puede tomar parte en el proceso electoral.

¿Quién puede tomar parte en el proceso?

51. En todas las elecciones de transición, una de las negociaciones fundamentales es la referente a la definición de los criterios que rigen el derecho a la participación, sobre el fundamento del sufragio universal y directo. Para los votantes, es importante estar de acuerdo en los criterios básicos para disfrutar del derecho a votar. En la normativa internacional se reconoce generalmente que la ciudadanía, la edad y el lugar de residencia constituyen criterios válidos para contribuir a determinar el derecho al voto. Pese a la aparente simplicidad de esos criterios, en las conversaciones se puso de manifiesto que la definición del derecho al voto era objeto de polémica entre la mayoría de los interlocutores de la misión, salvo por lo referente a la edad, que por lo general se convenía en 18 años.

52. Históricamente, las leyes referentes a la nacionalidad en el Iraq han sido relativamente restrictivas, en especial en el caso de los iraquíes que han adoptado una segunda nacionalidad. La situación actual de la ley de nacionalidad no es del todo clara: el Consejo de Gobierno del Iraq (muchos de cuyos miembros no serían considerados iraquíes conforme a las leyes vigentes) aprobó un nuevo estatuto de ciudadanía; sin embargo, la Autoridad Provisional de la Coalición no puede dar a esa medida fuerza de ley, ya que en lo referente a esas cuestiones está sujeta a los Convenios de Ginebra. En todo caso, si se alcanza un acuerdo electoral, no será necesario

resolver jurídicamente la cuestión de la ciudadanía, pero hará falta lograr un consenso político para poder esclarecer los criterios que determinan el derecho al voto.

53. El criterio acerca de la localización o residencia fue otro de los asuntos delicados que se plantearon durante las deliberaciones sobre cuestiones técnicas que llevó a cabo la misión. Fundamentalmente, la situación de los iraquíes que están fuera del territorio, tanto exiliados como refugiados, suscitó muchas reacciones. La mayoría de los interlocutores de la misión insistió en que los iraquíes que estaban en el exterior deberían tener derecho a votar, aunque no se prestó demasiada atención a las consecuencias prácticas que entrañaba esta opción. ¿Dónde y cómo votarían? Más importante aún, ¿en representación de qué grupo votarían? Esto también dio lugar a que se planteara la cuestión de quién estaría facultado para votar en qué circunscripción electoral. Si todo el territorio del Iraq se consideraba una circunscripción electoral única, no habría problemas al respecto, pero esta no es la posición de la mayoría, la cual, como se ha indicado, espera algún tipo de representación territorial a un nivel de inferior al nacional. En lo que respecta a los iraquíes que están en el exterior, sería necesario decidir cuál sería el grupo en representación del cual se les permitiría votar: ¿sería el de su lugar de origen (lo cual crearía un cúmulo de problemas prácticos) o debería crearse un nuevo grupo concreto para permitir la representación de los iraquíes exiliados?

54. Durante las conversaciones que mantuvo la misión, fue evidente que no había consenso respecto de quién se consideraría facultado para votar en una circunscripción electoral en particular. Se insistió en que la elegibilidad dependería del lugar de nacimiento del votante y no de su lugar de residencia. Este criterio origina graves inquietudes, muchas de ellas de orden práctico, pero en algunos casos de carácter político delicado. Algunos representantes sunitas exigían que para determinar la elegibilidad se utilizara el censo demográfico de 1957, porque después de esa fecha muchas personas de las provincias se trasladaron a Bagdad y, por consiguiente, no se les debería permitir votar para elegir a los representantes de la capital. La cuestión más delicada parece ser la determinación de la elegibilidad para votar en Kirkuk y otras zonas, donde durante el régimen anterior se impuso la arabización obligatoria. Algunos representantes kurdos esperan que antes de que las elecciones puedan tener lugar, se permita el regreso de los exiliados de Kirkuk, de manera de que puedan votar en su zona y que no se permita a los "nuevos" residentes árabes votar en Kirkuk, en razón de que se asentaron allí durante el régimen. Por otro lado, cabe señalar que los habitantes árabes y turcomanos de Kirkuk han presentado denuncias de que son objeto de persecución por los kurdos.

55. En contraposición al criterio de la concesión del derecho al voto están los enfoques que pueden permitir la inhabilitación legal o administrativa. Con arreglo a las normas internacionales, esos enfoques se refieren a las personas de quienes se considera que han sido declaradas mentalmente incapaces, que han sido declaradas culpables de algún tipo de delito penal grave o, en algunos países, que son miembros activos de las fuerzas de seguridad del Estado. En general, los interlocutores rápidamente se pusieron de acuerdo respecto de la incapacidad mental, pero las opiniones divergían en cuanto a la consideración de un historial de delitos penales y a la situación de los funcionarios de las fuerzas de seguridad.

56. Tan importante como definir las normas de la elegibilidad de los votantes es determinar quién será elegible para ocupar un cargo. Incluso antes de examinar los requisitos para la presentación de candidaturas, es importante tener en cuenta la

cuestión de la participación de los partidos políticos y su papel en el proceso de presentación de candidaturas. Algunos de los iraquíes a quienes se consultó durante la misión creían que el sistema electoral del Iraq históricamente había favorecido a los candidatos independientes, sin el respaldo de los partidos políticos. Esos iraquíes postulaban que en las futuras elecciones también debería reflejarse esta modalidad, que entrañaba la adopción de un sistema de mayorías y un papel de menor importancia para los partidos políticos. Los defensores de la representación proporcional se oponían a esta posición y afirmaban que los partidos políticos deberían ser el eje del proceso. En todo caso, debe resolverse la situación de los partidos políticos y hay que abordar la cuestión de la falta de reglamentación de su funcionamiento. Además, estas decisiones determinarán quiénes podrán presentar las candidaturas: los particulares, los partidos políticos o las organizaciones partidarias no políticas, o todos ellos. Análogamente, ello influirá en la formación de coaliciones y en los candidatos independientes, lo que conducirá en definitiva a establecer la evolución del espectro político del Iraq.

¿Quién gestiona el proceso electoral?

57. Un elemento importante para la credibilidad de una elección es la calidad de la autoridad electoral, la imparcialidad que se le reconozca y su eficiencia en la gestión del proceso. La decisión de quién se encargará de la gestión y supervisión del proceso repercute de manera decisiva en la preparación y celebración satisfactorias de las elecciones. La definición de la autoridad electoral abarca no solamente la administración electoral (responsable de organizar y dirigir el proceso), sino también al órgano judicial electoral (responsable de resolver las controversias electorales).

58. Anteriormente, las elecciones iraquíes eran organizadas por el Ministerio del Interior y la supervisión estaba a cargo del poder judicial. También a este respecto, muchos iraquíes señalan este modelo como marco histórico de referencia, pero es necesario que todos los actores estén de acuerdo acerca de este arreglo y que estén convencidos de que será un medio eficaz de gestionar el proceso de manera creíble, imparcial y eficiente. En muchas elecciones de transición, la cuestión de la confianza reviste una importancia primordial y, por consiguiente, se prefiere un modelo de autoridad electoral completamente independiente. Al definir cuál de los diversos modelos para establecer el órgano de gestión electoral es el apropiado para el Iraq, es importante que la autoridad electoral goce de la confianza de los actores y revista credibilidad.

C. Creación de instituciones

59. A fin de organizar cualquier elección en el Iraq en el futuro próximo, será necesario crear, a la brevedad posible, una autoridad electoral independiente y digna de crédito. Si bien quizá no sea preciso que haya un sistema de administración electoral plenamente desarrollado antes del inicio del proceso electoral, es imprescindible que se haya establecido la autoridad electoral y que esté funcionando a fin de realizar las tareas básicas de planificación previa, transformación del marco electoral en procedimientos y reglamentaciones de funcionamiento y asumir el liderazgo de la aplicación del plan operacional.

60. No sólo es necesario establecer la autoridad electoral, es también igualmente importante establecer una administración electoral que funcione. Este elemento suele pasarse por alto al determinarse los requisitos previos de una elección de transición,

pero reviste una importancia fundamental. Para garantizar el éxito de un proceso electoral, la autoridad electoral debe ser neutral e imparcial; pero es igualmente importante que sea eficaz. Las elecciones constituyen un desafío administrativo y logístico complicado, quizá el mayor desafío logístico que puede emprender un país en tiempos de paz. Establecer una administración electoral capaz de dirigir el proceso entraña la contratación y capacitación en masa de los funcionarios que han de realizar las funciones electorales, tanto a nivel central como descentralizado. Esta tarea debe comenzarse antes de emprenderse la aplicación de un plan operacional. Cabe señalar que contar con personas competentes en la administración electoral no es suficiente, también es preciso impartirles capacitación en los nuevos procedimientos y modalidades de las elecciones. Además, es necesario evaluar apropiadamente y tener en cuenta el tiempo necesario para incorporar a estas personas en la estructura administrativa.

61. Antes de que se ponga en marcha el proceso electoral también es preciso crear la infraestructura necesaria para dar respuesta a las reclamaciones que se presenten y resolver las controversias electorales. La atención de las reclamaciones electorales puede encomendarse al poder judicial, la institución electoral o a un tribunal cuasi judicial. Hay varias cuestiones que se consideran esenciales en la configuración de este proceso, especialmente en el caso de las elecciones nacionales, a saber: a) la necesidad de que haya un acceso equitativo en toda la nación al mecanismo de resolución de cuestiones electorales; b) las reclamaciones han de ser atendidas de manera uniforme en todo el territorio nacional y c) el órgano responsable debe ser reconocido como digno de confianza y al margen de toda influencia política indebida. En el pasado, el poder judicial se encargaba de supervisar el proceso electoral. Para decidir si debe mantenerse esta práctica deberá tenerse en cuenta la situación del poder judicial durante el período de transición, la posibilidad de que surja un nuevo marco institucional para la organización y gestión de las elecciones y, por último, el grado de aceptación política que reciba de los actores políticos iraquíes.

62. Para poner en práctica rápidamente un plan electoral operacional, es fundamental poder contar fácilmente con los recursos necesarios. Si bien distintos aspectos de las elecciones se pueden realizar en paralelo, a lo largo del proceso también se producen algunos estrangulamientos que hay que superar para poder seguir adelante. Para pasar sin dificultades de una etapa a otra del proceso electoral es necesario llevar a cabo actividades tempranas de adquisición, contratación, capacitación e infraestructura, a fin de que las perturbaciones sean mínimas. Ello es extremadamente importante en circunstancias de transición, en que los problemas logísticos se pueden interpretar erróneamente como maniobras políticas que socavan la credibilidad de la institución electoral. Además, normalmente para una primera elección de transición es necesario realizar inversiones considerables, especialmente en gastos de infraestructura y seguridad y porque es necesario establecer un nuevo padrón electoral. Sin embargo, después del primer proceso, el costo de las elecciones posteriores se reduce considerablemente.

D. Calendario electoral

Necesidades operacionales

63. Por supuesto, el calendario electoral dependerá de las modalidades elegidas para la elección: será más sencillo (y rápido) organizar elecciones celebradas en una

circunscripción única (nacional), aplicando un sistema de representación proporcional con listas de partidos, que un sistema en que se aplique el sistema de circunscripciones uninominales, con un número mayor de distritos con un miembro único. La cuestión del padrón electoral es delicada y la opción que se elija para el establecimiento de padrones fiables afectará la duración del proceso.

64. En lo que respecta a la creación de un padrón electoral fiable, pueden adoptarse distintas opciones; históricamente, en el Iraq los padrones se han elaborado a partir de los censos demográficos. En esta etapa esa opción no es viable, ya que se estima que realizar un censo completo podría demorar hasta cinco años, incluido el tiempo de preparación. Además, la asignación de las circunscripciones según esta modalidad presenta problemas graves. Hay otras dos opciones: o bien preparar un padrón electoral específico (el sistema más fiable) o elaborar los padrones a partir de las bases de datos existentes (como la base de datos de la distribución pública – tarjetas de racionamiento”. No obstante, es importante señalar que, en ambos casos, pero especialmente en este último, es indispensable que transcurra un período de validación social, es decir, un período en que se publiquen los datos y se realicen las correcciones necesarias.

65. Pero, como se mencionó previamente, la creación de un padrón electoral es sólo uno de los pasos necesarios para preparar una elección digna de crédito. Otra de las etapas necesarias para la preparación del proceso incluye, entre otras cosas, la definición de todos los procedimientos electorales y la preparación de los manuales procesales correspondientes; la inscripción de los partidos políticos y/o de los candidatos; una normativa que regule la financiación política; una normativa que regule la campaña electoral; la acreditación de observadores electorales; la puesta en marcha de actividades de información pública y formación de los votantes; la adquisición y organización del material electoral (para las distintas operaciones electorales); la elaboración de mapas electorales y la elección de los emplazamientos y las funciones de las mesas electorales; y la preparación logística para la celebración de las elecciones y el escrutinio de los resultados. Además, si se conviniera en permitir que los iraquíes que viven en el extranjero se inscriban en el padrón y voten, será necesario elaborar el marco normativo y establecer un plan general de operaciones para las votaciones que se realicen fuera del país.

66. En gran medida, las exigencias técnicas determinan los plazos necesarios para preparar y celebrar las elecciones. En lo que respecta a los plazos, y desde una perspectiva estrictamente administrativa y logística, es posible estimar un calendario genérico para las elecciones. Sin embargo, la necesidad de contar con tiempo para los preparativos está condicionada no sólo por las exigencias administrativas y logísticas de la preparación de las elecciones, sino también por los imperativos políticos que influyen para que el proceso sea significativo (como permitir el desarrollo institucional de los movimientos políticos y canalizar la voluntad política).

Seguridad y otros factores sociales

67. Como las elecciones no son exclusivamente un proceso técnico, es necesario que existan varias condiciones sociopolíticas para realizar elecciones dignas de crédito con resultados aceptables. En consecuencia, el contexto sociopolítico también tendrá consecuencias sustanciales en los plazos electorales. En el contexto actual del Iraq, un elemento fundamental que afecta la creación de un clima propicio para celebrar elecciones dignas de crédito es la inestable situación de seguridad. Es

necesario contar con un entorno seguro para poder realizar los preparativos necesarios y velar por la integridad de los votantes, los candidatos, los partidos políticos, los funcionarios electorales y los materiales electorales.

68. La falta de seguridad podría dar lugar a que se produzcan disturbios importantes que socaven la gestión de las elecciones, alteren los plazos establecidos y comprometan la credibilidad general del proceso. Sin embargo, es igualmente importante contar con un entorno que permita que se respeten los derechos políticos de los candidatos, los partidos y los votantes, garantizando la celebración de campañas libres y que haya libertad de elección. Si bien los contextos de transición a menudo no son los más propicios para la celebración de elecciones dignas de crédito, se deberían garantizar condiciones mínimas para permitir el éxito del proceso, con resultados aceptados por todas las partes. En consecuencia, la seguridad es uno de los principales factores condicionantes para garantizar la legitimidad del proceso. Las condiciones actuales, en que el temor y la ansiedad están difundidos entre la población, son sólo uno de los principales obstáculos para el éxito de las elecciones. La existencia de milicias (especialmente si están vinculadas a movimientos políticos), también será fuente de coacción e intimidación que socavaría la credibilidad política del proceso.

Plazos mínimos

69. En países en condiciones y con características similares a las del Iraq, es posible decir que el plazo mínimo para preparar unas elecciones de transición **dignas de crédito**, con inclusión de actividades dedicadas exclusivamente a la inscripción de los votantes, sería al menos de ocho meses **a partir del momento en que se reúnan las tres condiciones mencionadas precedentemente**. Es decir, que en ese instante sería necesario que los acuerdos políticos se hubieran formalizado en un marco electoral. También sería necesario que se hubieran establecido las bases de un órgano funcional de gestión electoral y se dispusiera de los recursos necesarios. Por supuesto, se parte de la base de que, durante ese período, las condiciones de seguridad habrían mejorado sustancialmente, de manera que se pudiera garantizar la integridad de las operaciones electorales y la credibilidad política del proceso.

E. Conclusión

70. Los plazos para celebrar en el Iraq elecciones dignas de crédito estarán principalmente influidos por las condiciones políticas, técnicas y de seguridad. En las circunstancias actuales, y previendo que se habrán de seguir produciendo acontecimientos positivos, la celebración de elecciones en el Iraq se podría programar para ocho meses después de la fecha en que se cuente con los acuerdos básicos necesarios, una institución electoral en funcionamiento y los recursos pertinentes. Por ejemplo, para establecer como meta para la celebración de las elecciones el mes de enero de 2005, sería necesario que esas condiciones se hubieran satisfecho a fines de mayo de 2004. En opinión de la misión, ello permitiría celebrar en el Iraq elecciones dignas de crédito y unificadoras.